

PRESENTAZIONE

I DATI SULLA POVERTÀ¹

Nel quadriennio 1997-2000 la diffusione della povertà relativa tra le famiglie è rimasta sostanzialmente stabile intorno al 12%; è lievemente aumentata tra le persone dal 13% nel 1997 al 13,9% nel 2000. Non è mutata la distribuzione territoriale della povertà e la sua forte concentrazione nel Mezzogiorno, dove vive il 62,7% della popolazione povera. La quota di famiglie povere è stata pari al 24% circa nelle regioni meridionali e al 5-6% nel Nord; nelle regioni del Centro vi è stato invece un significativo aumento dal 6% nel 1997 al 9,7% nel 2000. Il profilo dell'andamento della diffusione della povertà e della sua distribuzione territoriale è confermato se si considera una definizione di povertà assoluta anziché relativa. Anche l'intensità della povertà – cioè la distanza media della spesa per consumi delle famiglie povere dalla soglia di povertà – è rimasta stabile intorno al 22%. Le differenze regionali sono meno marcate che per l'indice di diffusione: nel 2000 l'intensità della povertà era pari al 19,2% nel Nord, al 20,4% nel Centro e al 24,2% nel Mezzogiorno.

In questo quadro di sostanziale stabilità emerge il peggioramento della condizione delle famiglie con figli minori, tra le quali la diffusione della povertà è passata dal 14% nel 1997 al 15,1% nel 2000 – una percentuale simile a quella rilevata per le famiglie con almeno un anziano, rimasta invariata nel periodo. Sono le famiglie con 2 e, soprattutto, 3 figli minori quelle in maggiore difficoltà: nel 2000 era povero il 16,4% delle prime e il 25,5% delle seconde. Mentre la situazione delle famiglie con 2 figli minori è lievemente peggiorata lungo tutto il quadriennio, quella delle famiglie con 3 o più figli minori è peggiorata nel biennio 1997-98 ed è quindi migliorata nel 1999 e soprattutto nel 2000. Ciò potrebbe segnalare l'efficacia nell'alleviare le condizioni di povertà dell'assegno per le famiglie a basso reddito con tre o più figli minori, introdotto nel 1999.

La gravità della diffusione della povertà tra i minori nel nostro paese è stata segnalata anche da ricerche internazionali. Insieme all'Inghilterra, l'Italia è il paese che presenta il più alto tasso di povertà minorile. Le stime presentate in questo *Rapporto* indicano in 1 milione e 704mila il numero di minori poveri nel 2000, pari al 16,9% di tutti i minori: una

¹ La Commissione di indagine sull'esclusione sociale desidera ringraziare Giuliana Coccia, Nicoletta Pannuzi e tutte le persone dell'Istat che hanno contribuito all'elaborazione dei dati contenuti nella seconda parte del presente rapporto.

quota più alta di quella rilevata per gli individui adulti fino ai 64 anni e simile a quella riscontrata tra gli anziani con 65 anni o più (16,7%) - anche se il fenomeno non sembra attrarre altrettanta attenzione nel dibattito corrente.

La povertà tra i minori si concentra nelle regioni meridionali e nelle Isole, dove è povero il 27,4% di tutti i minori, a fronte del 7,4% nel Nord e l'11,3% nel Centro. Riguarda soprattutto i minori che vivono con uno o più fratelli o sorelle; già la presenza di un secondo figlio fa aumentare sensibilmente il rischio di povertà.

Il rischio di povertà per i minori è massimo quando nessuno degli adulti con cui vivono è occupato, rimane elevato quando un solo genitore è occupato e diminuisce sensibilmente quando entrambi i genitori lavorano. Tra gli interventi di contrasto alla povertà dei minori, da un lato, appare limitata l'efficacia delle detrazioni fiscali per figli a carico, a causa dell'elevata probabilità che le famiglie povere abbiano redditi così bassi da non poterne usufruire, e, dall'altro, risulta fondamentale il sostegno all'occupazione delle madri.

L'analisi dinamica della povertà - che segue le persone e le famiglie povere nel tempo - effettuata sulla base dei dati del Panel Europeo delle Famiglie e relativa al quadriennio 1993-96 (cfr. cap.II.3), segnala come la povertà dei minori non sia di natura occasionale. Le famiglie con figli minori hanno una probabilità più elevata di rimanere povere a lungo, una situazione che colpisce la vita dei minori due volte, peggiorandone le condizioni durante l'infanzia e l'adolescenza e riducendone le *chance* nel corso della vita da adulti.

Le stime precedenti riguardano le condizioni di povertà delle famiglie così come sono osservate in indagini statistiche che si basano sul criterio della residenza. Sfuggono a queste rilevazioni le persone senza dimora, per le quali è difficile soddisfare anche i bisogni più fondamentali. Due studi effettuati per conto della Commissione hanno cercato di colmare questa lacuna conoscitiva, tracciando un profilo di coloro che sono senza dimora e passando in rassegna le politiche locali ad essi dirette.

Il numero delle persone senza dimora in Italia - escludendo tutti coloro che abitano in condizioni più o meno precarie presso conoscenti, abitazioni abusive, centri di seconda accoglienza, abitazioni protette - è stato stimato in circa 17.000, un numero che va evidentemente preso come indicazione di massima e non come stima puntuale del fenomeno. La presenza dei senza dimora è fortemente concentrata nei comuni di dimensioni più grandi. Si tratta per lo più di maschi, relativamente giovani (quasi il 70% ha meno di 48 anni), quasi in eguale misura italiani e stranieri. Gli italiani sono per lo più persone ormai prive di legami familiari e parentali, mediamente più vecchie, alla fine di un percorso di progressiva perdita di relazioni e capacità e segnate da una lunga "anzianità" di vita sulla strada. Gli stranieri, o gran parte di loro, appaiono invece impegnati in un

percorso che può portare all'integrazione nella società ospite: quella di senza dimora è una condizione cui sono costretti in attesa di un lavoro e di un reddito sufficiente per far fronte ai costi di un'abitazione e alle responsabilità nei confronti dei familiari rimasti nei paesi d'origine. Queste due diverse condizioni segnalano la necessità di politiche di accompagnamento e sostegno diversificate.

LE POLITICHE

Lo stato di attuazione della legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali

L'8 novembre 2000 il Parlamento ha approvato la "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (legge n. 328). Attesa da oltre vent'anni, questa importante riforma si propone di superare molte delle tradizionali debolezze e anomalie, sul piano comparato, dell'assistenza sociale in Italia. La nuova legge promuove la realizzazione di politiche universalistiche, ossia rivolte a tutti gli individui e le famiglie in condizioni di bisogno e non solo ad alcune categorie; propone il potenziamento dell'offerta di servizi in natura, soprattutto a favore dell'infanzia, degli anziani e delle povertà, che affianchino i tradizionali trasferimenti monetari; definisce un nuovo quadro organizzativo e istituzionale ispirato a criteri di sussidiarietà e decentramento nella gestione dei servizi; incrementa le risorse finanziarie disponibili per il settore, storicamente di gran lunga inferiori a quelle osservate nei principali paesi europei.

Come tutte le leggi quadro, è un provvedimento "aperto": afferma principi, definisce le priorità strategiche, indica le direzioni di marcia, ma demanda la realizzazione concreta del nuovo sistema integrato a una lunga lista di provvedimenti attuativi, elencati e discussi nel capitolo I.1 di questo *Rapporto*. Il successo della riforma dipenderà in particolare dalle regioni e dagli enti locali, cui la legge quadro ha affidato delicate funzioni: la fissazione delle priorità operative, la definizione degli standard specifici di prestazione, le modalità di gestione, i rapporti con i settori privato e *non profit*, il collegamento con i servizi sanitari e con quelli per l'impiego. Questo assetto imperniato sulla sussidiarietà e il decentramento corrisponde sia al dettato costituzionale (soprattutto dopo le modifiche apportate al Titolo V) sia alle nuove istanze federaliste affermatesi nel nostro paese. Si tratta di un assetto che apre nuove e promettenti opportunità di innovazione istituzionale, ma che porta con sé anche qualche rischio. I rischi sono connessi sia alle tradizionali differenze fra regioni proprio in termini di capacità istituzionali, sia all'ancora scarso radicamento – in tutto il nostro paese – della cultura della valutazione. La riforma dell'assistenza potrà dare i suoi frutti solo se i suoi principali protagonisti istituzionali (regioni ed enti locali) si attrezzeranno adeguatamente per i nuovi compiti (con il sostegno, ovviamente, del governo centrale e della stessa Unione europea) e solo in presenza di un sistema nazionale di monitoraggio sul quale appoggiare le procedure di programmazione e regolazione previste dalla legge quadro.

Nel corso del 2001, l'Unione europea ha avviato un nuovo importante esperimento di coordinamento delle politiche nazionali di inclusione sociale – il cosiddetto “processo inclusione sociale” – nel cui quadro l'Italia ha presentato, lo scorso giugno, un piano nazionale di azione biennale. In larga misura, gli obiettivi del piano nazionale per l'inclusione sociale coincidono con quelli della legge n. 328 e in particolare del primo Piano sociale nazionale. Una corretta ed efficace attuazione della riforma approvata nel novembre 2000 va perciò vista anche come un preciso impegno assunto dall'Italia verso l'Unione europea. Il metodo comunitario del “coordinamento aperto”, imperniato sulla fissazione di linee guida a livello centrale, la predisposizione di piani d'azione a livello decentrato, accurate forme di monitoraggio e *benchmarking* – attraverso l'identificazione di buone pratiche – può diventare un punto di riferimento per la strutturazione dei rapporti fra stato, regioni ed enti locali anche all'interno del sistema istituzionale italiano.

La sperimentazione del reddito minimo di inserimento

Il *reddito minimo di inserimento* (RMI) è stato introdotto in via sperimentale nel 1998 con funzioni di contrasto della povertà. Esso prevede un assegno monetario di integrazione ai redditi familiari fino alla soglia stabilita sulla base dell'ampiezza della famiglia e la partecipazione dei beneficiari a interventi di integrazione sociale finalizzati alla promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica. Il *Rapporto di valutazione sulla sperimentazione del RMI* consente di esaminare l'andamento della fase di sperimentazione terminata alla fine del 2000. Essa ha riguardato oltre 34.000 famiglie per un totale di circa 85.000 persone in 39 Comuni (6 nel Nord, 11 nel Centro e 22 nel Mezzogiorno). Si tratta per lo più di famiglie numerose, con una significativa presenza di minori, in situazioni di povertà intensa (le soglie di reddito per l'accesso al beneficio sono inferiori alle linee di povertà utilizzate dall'Istat e dalla Commissione per stimare la diffusione della povertà). Ciò è confermato anche dal livello relativamente elevato dell'importo medio di integrazione del reddito necessario per portare le famiglie alla soglia stabilita, pur nelle notevoli differenze tra un comune e l'altro.

Il capitolo I.2 di questo *Rapporto* presenta sinteticamente i principali risultati della valutazione in merito sia ai problemi organizzativi e gestionali, sia al modo in cui essa ha inciso sulle condizioni di vita e le strategie dei beneficiari. Nel complesso, la sperimentazione ha fornito segnali positivi sulla potenziale efficacia del nuovo strumento:

- ha consentito l'individuazione, e il contenimento, di situazioni di grave disagio prima non conosciute dai servizi;
- l'esistenza di criteri oggettivi e standardizzati per l'accesso all'assistenza ha modificato rapporti e situazioni in molti casi caratterizzati da dinamiche clientelari e discrezionali, restituendo dignità ma anche responsabilità ai beneficiari;

- in molti contesti l'introduzione di questo strumento ha favorito un ripensamento e riorganizzazione dell'intero sistema di politiche sociali locali, in direzione sia di una maggiore razionalizzazione che di una maggiore integrazione;
- l'esistenza di misure di accompagnamento ha consentito lo sviluppo di un atteggiamento attivo, progettuale, sia nelle modalità di erogazione che in quelle di ricevimento della assistenza;
- il forte contenimento della evasione scolastica dei minori e l'incentivazione al completamento o integrazione della propria formazione da parte di una quota consistente di adulti indica come questo strumento possa avere un effetto di prevenzione e recupero rispetto al mancato sviluppo delle capacità personali;
- anche il risanamento di situazioni di morosità e indebitamento segnala come il RMI, nonostante l'importo modesto, possa consentire a molti beneficiari di interrompere circoli viziosi di peggioramento delle proprie condizioni economiche;

Le indicazioni negative, che suggeriscono la necessità di correggere il disegno e le modalità di attuazione della misura, riguardano principalmente:

- l'individuazione di un livello territoriale e organizzativo non sempre adeguato;
- la mancata definizione di strumenti di controllo efficaci;
- la difficoltà a creare sistemi di collaborazione inter-istituzionale efficaci e affidabili;
- la frequente assenza, soprattutto in alcune aree territoriali o nei comuni molto piccoli, di competenze professionali nell'ambito di una politica assistenziale "attiva" e la scarsa messa a fuoco delle attività di accompagnamento e inserimento;
- la non sempre riuscita integrazione del RMI con le altre politiche sociali, con le politiche per il lavoro e con le misure per lo sviluppo locale e la coesione sociale.

Il *Rapporto di valutazione* stima il costo della messa a regime del RMI negli importi attuali – significativamente inferiori a quelli previsti per altre misure di garanzia di ultima istanza, quali l'assegno sociale o la pensione integrata al minimo – in una cifra oscillante tra i 4.000 e i 6.000 miliardi di lire.

L'estensione all'intero territorio nazionale di uno schema come quello del RMI risponde agli orientamenti più volte riaffermati in sede comunitaria, dalla raccomandazione del 1992 a garantire "il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana" fino alla recente inclusione della lotta alla povertà e all'esclusione sociale tra gli obiettivi prioritari della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile decisa dal Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001.

Il RMI va concepito come una politica di contrasto alla povertà distinta, ancorché complementare, dalle politiche del lavoro. Esso deve mirare a garantire a tutti le risorse minime necessarie per far fronte a situazioni di grave bisogno economico, contrastando o prevenendo processi di progressivo degrado e di perdita di capacità personali. Occorre

garantire che criteri di accesso e importo minimo siano uniformi in tutto il paese. L'importo potrà essere eventualmente aumentato, a livello locale, per tenere conto del diverso costo della vita o della valutazione delle specifiche condizioni personali e familiari dei beneficiari. In questo contesto, la messa a regime del RMI va raccordata con il nuovo quadro normativo e di rapporto tra i diversi livelli di governo previsto nella legge 328 e ridefinito dalla riforma costituzionale in senso federalista recentemente approvata. Va anche valutato lo scarto attualmente esistente tra l'importo del RMI e l'importo degli assegni sociali, cioè dello strumento di sostegno al reddito per gli anziani poveri.

La Commissione auspica che il processo di valutazione della sperimentazione del RMI venga presto completato, come previsto dal decreto istitutivo, con la relazione del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali al Parlamento. La Commissione auspica anche che il *Rapporto di valutazione* venga reso pubblico nella sua interezza, per consentire ai decisori politici, alle parti sociali, agli studiosi e a tutti coloro che sono interessati di formarsi un proprio giudizio. E' il primo caso in Italia in cui una misura di politica sociale è stata sottoposta a una fase di sperimentazione e a una valutazione da parte di un organismo indipendente.

Sperimentazione e valutazione sono elementi essenziali per un miglior disegno delle politiche sociali. La Commissione conferma il proprio giudizio critico, già espresso lo scorso anno, sulla decisione di estendere la sperimentazione prima di aver esaminato i risultati della valutazione e, in particolare, sulla mancata previsione di un'ulteriore attività di monitoraggio e valutazione. La perdita, in questa seconda fase della sperimentazione, di informazioni utili alla messa a regime del RMI - prevista dall'art. 23 della legge 328 - può essere ancora evitata, avviando al più presto procedure di monitoraggio e valutazione.

Le altre politiche di contrasto alla povertà e di sostegno alle responsabilità familiari

Fino al 1999 nel nostro paese esistevano tre misure di contrasto alla povertà a livello nazionale, tutte rivolte a una platea specifica: la pensione e l'assegno sociale per gli ultrasessantacinquenni privi di reddito; l'integrazione al minimo della pensione di vecchiaia e reversibilità per chi si trova al di sotto di una determinata soglia di reddito; l'assegno per il nucleo familiare per le famiglie di lavoratori dipendenti e assimilati con reddito modesto. Ciascuna di queste misure è stata oggetto nel tempo di valutazioni critiche per la scarsa efficacia redistributiva oltre che per l'impianto categoriale, che dà luogo a trattamenti differenziati a parità di bisogno.

Negli ultimi tre anni, in parallelo con la sperimentazione del RMI, sono state presi altri due provvedimenti intesi ad alleviare o prevenire le condizioni di povertà, particolarmente delle famiglie più numerose: è stato introdotto l'assegno per i nuclei a basso reddito con

almeno tre figli minori e sono state aumentate le detrazioni fiscali per i familiari a carico diversi dal coniuge. Il capitolo I.3 di questo *Rapporto* indica come l'assegno per il terzo figlio abbia probabilmente contribuito nel 2000 a ridurre la povertà delle famiglie cui è indirizzato e sottolinea come le detrazioni fiscali, pur attuando una redistribuzione a favore di chi ha figli, siano invece una forma inefficace di contrasto alla povertà, specialmente per i più poveri. La stessa valutazione critica si ripropone in merito all'aumento delle detrazioni ai redditi più bassi previsto nel disegno della legge Finanziaria per il 2002, che non risolve il problema dei cosiddetti contribuenti incapienti, già segnalato nel *Rapporto* della Commissione dello scorso anno.

Più in generale, l'analisi delle varie misure e delle iniziative prese dai governi precedenti e proposte da quello in carica mostra il persistere di un approccio frammentato, se non contraddittorio, nelle politiche di contrasto della povertà. Ciò accentua le difficoltà a procedere a una riforma organica dei vari istituti, sia essa in senso universalistico, o in una direzione più chiaramente selettiva a favore delle persone e famiglie a basso reddito.

PAGINA BIANCA

PARTE I

UNA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE SULLA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE IN ITALIA

- I.1 IL NUOVO SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI
- I.2 LA SPERIMENTAZIONE DEL REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO
- I.3 UN BILANCIO DELLE POLITICHE DI TRASFERIMENTI MONETARI A SOSTEGNO
DELLE FAMIGLIE

PAGINA BIANCA

I.1 IL NUOVO SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI

L'agenda attuativa della riforma a livello centrale e periferico: una panoramica generale

L'approvazione della Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000) ha segnato una svolta molto importante per lo stato sociale italiano. Attesa da oltre vent'anni, la riforma dell'assistenza ha aggiunto un tassello importante a quel "nuovo welfare" che il nostro paese sta faticosamente costruendo: un welfare più equo ed efficiente, più in linea con gli standard europei. Il varo della legge è stato tuttavia solo un primo passo. L'agenda attuativa è molto lunga e molto impegnativa: il successo della riforma dipenderà in larga misura dalla completa realizzazione di questa agenda.

Come legge quadro, volta a fissare i principi generali del nuovo sistema di interventi e servizi sociali nazionale, la legge 328 ha delegato ai diversi livelli di governo la responsabilità di emanare una serie di provvedimenti attuativi della legge stessa. In sostanza, in molti articoli della legge si afferma, in generale, *ciò che deve essere fatto*, ma si rimanda ad ulteriori provvedimenti la specificazione del *come* deve essere fatto e da parte di *chi*.

La ricostruzione dell'iter attuativo richiede, innanzitutto, di individuare negli articoli il rimando a successivi provvedimenti, i soggetti istituzionali responsabili, il coinvolgimento di altri soggetti, i tempi per l'emanazione. Successivamente, occorre analizzare lo stato di effettiva attuazione della legge. Questo capitolo fa il punto della situazione al 30 settembre 2001, riassumendo i contenuti degli adempimenti emanati fino a questa data. Esso si propone inoltre di approfondire due provvedimenti ritenuti più rilevanti nell'ambito del generale percorso di riforma: il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 e il riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Nella scheda seguente sono elencati sinteticamente i provvedimenti previsti negli articoli della L. 328/2000 in base alla data di scadenza fissata per ogni singolo adempimento. Come si può notare si tratta di un numero elevato di atti (29) che coinvolgono diverse istituzioni: il governo e vari ministeri, innanzitutto, ma anche Regioni, Comuni ed enti erogatori di servizi. Inoltre, nel processo di elaborazione dei provvedimenti è prevista la partecipazione di altri soggetti quali la Conferenza Unificata (Stato-Regioni e Comuni), i sindacati, le associazioni, gli enti locali.

Schema dei provvedimenti previsti dalla L.328/00

<i>Tempi</i>	<i>Articolo</i>	<i>Oggetto</i>	<i>Competenza</i>	<i>Coinvolgimenti</i>	<i>Stato *</i>
25/01/01	21.2	Nomina Commissione tecnica per sistema informativo sui servizi sociali	Min. solidarietà sociale		A
24/02/01	14.3	Dm per indicare nella tessera sanitaria dati sulla non autosufficienza o dipendenza	Min. sanità	Con Min. solidarietà sociale	-
24/02/01	15.1 e 2	Dm per determinare la quota di servizi riservata per anziani non autosufficienti	Min. solidarietà sociale	Con Min. sanità e pari opportunità, sentita la Conferenza Unificata	A
24/02/01	20.7	Dm annuale per la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali (dal 2002 materia della legge finanziaria)	Min. solidarietà sociale	Sentiti i Ministri interessati, d'intesa con la Conferenza Unificata	A
24/02/01	28.3	Atto di indirizzo e coordinamento del CdM per i criteri di riparto dei finanziamenti urgenti per le situazioni di povertà estrema	Consiglio dei Ministri	Su proposta del Min. solidarietà sociale, d'intesa con la Conferenza Unificata	A
26/03/01	5.3	Atto di indirizzo e coordinamento per permettere alle Regioni di regolare i rapporti tra enti locali e terzo settore per l'affidamento dei servizi alla persona	Governo		A
25/05/01	8.3 a	Determinazione degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione del sistema locale dei servizi sociali a rete	Regioni	Concertazione con enti locali	-
25/05/01	10.1	DLgs per nuova disciplina Istituzioni Pubbliche Beneficenza e Assistenza (Ipab)	Governo	Parere Conferenza Unificata e rappresentanze Ipab, parere commissioni parlamentari	
180gg da Dlgs	10.3	Adeguamento disciplina regionale ai dettati del Dlgs in materia di Ipab	Regioni		B
25/04/01	12.1	Dm per definire i profili professionali delle figure professionali sociali	Min. solidarietà sociale	Con Min. sanità, lavoro, istruzione, università, criteri e parametri Conferenza Unificata	

* A= approvato B= in bozza